



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

RAFAEL CAPUTO BASTOS SERRA

A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DOS CLUBES DE FUTEBOL:
Iniciativas legislativas e sobreposição das práticas de gestão às formas de
organização

BRASÍLIA – DF

2019

RAFAEL CAPUTO BASTOS SERRA

A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DOS CLUBES DE FUTEBOL:

Iniciativas legislativas e sobreposição das práticas de gestão às formas de
organização

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Daniel Amin Ferraz

BRASÍLIA – DF

2019

RAFAEL CAPUTO BASTOS SERRA

A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DOS CLUBES DE FUTEBOL

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Daniel Amin Ferraz

Brasília, __ de _____ de 2019.

Banca avaliadora:

Professor Dr. Daniel Amin Ferraz

Orientador

Professor(a) avaliador(a)

A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DOS CLUBES DE FUTEBOL: Iniciativas legislativas e sobreposição das práticas de gestão às formas de organização

Rafael Caputo Bastos Serra¹

Resumo

Os clubes de futebol no Brasil, em maioria estruturados como associações civis, enfrentam uma grave crise financeira e estrutural. Apesar do grande potencial econômico, sofrem em razão das décadas de má-administração e gestão amadora. Importante, portanto, uma maior reflexão a respeito das medidas e instrumentos jurídicos aptos a enfrentar esses problemas, em especial quanto à conveniência de o Estado regular esse setor da economia da maneira como se pretende. A partir disso, pôde se constatar que a resposta mais efetiva se encontra na adoção de boas práticas de gestão, independentemente da forma de organização jurídica.

Palavras-chave: Entidades desportivas. Clubes de futebol. Estruturação Jurídica. Regulação. Iniciativas legislativas. Práticas de gestão.

Abstract

Brazilian soccer clubs, in majority structured as civil societies, have been facing a severe financial and structural crisis. Despite their economic potential, they suffer due to decades of poor administration and amateur management. Therefore, further consideration regarding the legal means and instruments fit to face these problems is needed, especially as to the convenience of state regulation towards this economic sector as intended. Thus, it was found that, regardless of the chosen legal structure, establishing good governance practices was the most effective response.

Keywords: Sports franchises. Soccer clubs. Legal Structures. Regulation. Legislative initiatives. Governance practices.

Sumário: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1. Os efeitos da adoção de uma estrutura empresarial pelas entidades desportivas. 2.1.1 As principais fontes de financiamento das entidades desportivas. 2.1.2. As consequências de um modelo empresarial para as entidades desportivas. 2.1.3. As experiências estrangeiras. 2.2. As possíveis formas para a transição de modelos no futebol. 2.2.1. Formas já admitidas no direito brasileiro. 2.2.2. A atuação do Estado nos setores da economia. 2.2.3. Iniciativas legislativas em curso e suas falhas. 2.3. As medidas concretas e alternativas ao regime empresarial. 2.3.1 As alternativas menos onerosas e mais eficientes. 2.3.2. As experiências brasileiras. 3. Conclusão.

¹ Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Contato: rafaelcaputobastos@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A grande maioria dos clubes de futebol se organiza sob estruturas de associações civis, embora haja previsão legal para se constituírem como sociedades empresárias. Nesse cenário, a partir do final do século XX, destaca-se a discussão sobre a transição para esse modelo empresarial-societário. Muitos pensam ser essa uma ferramenta, ou até mesmo a única solução, para todos os problemas do futebol brasileiro.

Ainda que se reconheça os benefícios desse modelo empresarial, o que se observa são tentativas legislativas no mínimo amadoras para induzir essa transição, surgindo as principais delas em 2016, tentando consolidar os “Clube-empresas”.

Na Câmara dos Deputados foi apresentado o Projeto de Lei n. 5.082/2016, pretendendo criar a figura da Sociedade Anônima do Futebol (SAF). Mais recentemente, em 2019, uma nova proposta legislativa reacendeu a tentativa de provocar a adoção do modelo empresarial. Trata-se de um anteprojeto, ainda a ser apresentado formalmente, mas que já é amplamente divulgado e conta com maior apoio do Estado.

Os projetos mencionados apresentam, em diferentes graus, falhas de natureza técnica, jurídica e legislativa, podendo inviabilizar a sua materialização ou, ainda, agravar a já frágil situação do futebol nacional.

As tentativas legislativas de levar a uma transição de modelos merecem ser abordadas e discutidas com mais profundidade, especialmente para desmistificar o discurso de “salvação” que acompanha a ideia do Clube-empresa.

Esse trabalho servirá para examinar se a adoção do modelo empresarial realmente é uma solução mágica para os problemas econômicos e estruturais enfrentados. Também pretende ajudar a compreender o alcance e os possíveis impactos resultantes das iniciativas legislativas em curso, antes de implementada qualquer mudança significativa em nosso ordenamento jurídico, apontando alternativas menos drásticas, já contempladas pelo direito e experimentadas na prática.

Antes, porém, é preciso elucidar alguns conceitos-chaves e delimitar o que se pretende tratar no presente estudo, explicitando o que será intencionalmente excluído, a fim de reservar à parte seguinte uma abordagem eminentemente crítica².

² MONEBHURRUN, Nitish. Manual de metodologia jurídica: Técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 66.

O primeiro deles é o conceito de entidade sem fins lucrativos, legalmente tida como aquela que *“não apresente superávit em suas contas ou, caso apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais”* (art. 12, § 3º, da Lei n. 9.532/1997).

São as fundações e associações civis, os chamados sujeitos do “Terceiro Setor” explicados por Vilanova³ como *“o conjunto de organizações privadas que desenvolvem ações que visam à prestação de serviços considerados de interesse público, cujos resultados alcançados se reverterem à própria sociedade”*. Neste estudo, o foco estará nas associações civis.

Importante salientar que o entendimento da expressão *“sem fins lucrativos”* ultrapassa uma simples análise semântica. A ausência de fins lucrativos não pode ser confundida com a vedação de um resultado financeiro positivo.

Sobreleva a inexistência de distribuição de eventuais resultados positivos para os associados, que deverão ser reinvestidos inteiramente para a consecução dos objetivos sociais definidos em estatuto. Em suma, a entidade formada não pode servir de instrumento de capitalização de seus dirigentes e associados⁴.

No setor privado há também a união de pessoas com fins lucrativos, materializada em sociedades empresárias, compreendidas como aquelas que exercem *“profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou serviços”*, nos termos do artigo 966, do Código Civil.

Também é necessário delimitar o significado do termo *“esporte”*, pois apresenta diferentes significados e temperamentos, com diversas manifestações, introduzidas inicialmente no campo dos estudos sociológicos do esporte e, posteriormente, absorvidas e positivadas pela ciência jurídica.

A partir da visão do esporte como fenômeno social, foram cindidas três dimensões sociais distintas de sua prática, sendo elas referentes ao esporte-educação, ao esporte-participação e ao esporte-performance⁵.

Interessa-nos essa última dimensão, reconhecida como o esporte de rendimento. Nela se sobrasa o elemento competitivo, que cria a necessidade da especialização e da profissionalização daqueles envolvidos. Ainda dentro dessa dimensão do esporte, diferencia-se

³ VILANOVA, R. C. N. Contribuição à elaboração de um modelo de apuração de resultado aplicado às organizações do terceiro setor: uma abordagem da gestão econômica. 2004. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. p. 32.

⁴ REIS, Guilherme Guerra; LIMA, Renata Aparecida de. Imunidade tributária para o Terceiro Setor. São Paulo: Filantropia, 2016. p. 35.

⁵ TUBINO, Manoel José Gomes. Dimensões sociais do esporte. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 34.

a prática profissional e a não profissional, ou amadora, nos seguintes termos, do artigo 3º, § 1º, da Lei n. 9.615/1998 (Lei Pelé):

Art. 3º (...) § 1º O desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:
 I - de modo profissional, caracterizado pela remuneração pactuada em contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva;
 II - de modo não-profissional, identificado pela liberdade de prática e pela inexistência de contrato de trabalho, sendo permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio.

É nesse cenário que atuam as entidades desportivas profissionais (Confederações, Federações, Ligas, Clubes etc.), que compreendem aquelas *“envolvidas em competições de atletas profissionais, as ligas em que se organizarem e as entidades de administração de desporto profissional* (art. 27, §10 da Lei Pelé). Elas serão aqui nominadas de forma geral como *“entidades desportivas”* e, para o escopo desse trabalho, a expressão significará referência apenas aos clubes, ainda que sabidamente tenha maior abrangência legal.

As entidades desportivas são coordenadas por um corpo diretivo, os populares *“dirigentes desportivos”*, que, por definição legal trazida na Lei n. 13.155/2015, *“é todo aquele que exerça, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da entidade, inclusive seus administradores”*.

A Lei 13.155/2015, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte (LRFE), teve o condão de *“estabelecer princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para as entidades desportivas profissionais de futebol”*, além de definir outro termo de suma importância para este trabalho, a *“gestão temerária”*:

Art. 25. Consideram-se atos de gestão irregular ou temerária praticados pelo dirigente aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da entidade ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio, tais como: (...)"

Referido Diploma Legal também instituiu o PROFUT – Programa de Modernização de Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro. Este Programa nada mais é que um refinanciamento e parcelamento das dívidas fiscais das entidades desportivas. Elas, em contrapartida, se comprometem a adotar medidas de equilíbrio financeiro e transparência para fazerem jus aos benefícios concedidos.

Além de introduzir os conceitos básicos antes definidos, faz-se necessária uma resumida contextualização histórica do futebol no país, a fim de que se entenda a atual situação estrutural e financeira em que ele está inserido e o porquê esse assunto tem suscitado tantos debates e tentativas de resolução.

As entidades desportivas surgiram a partir da reunião de pessoas comuns que desejavam praticar o futebol, organizadas em associações, com objetivo puramente lúdico e social, sem qualquer profissionalismo ou viés econômico, até porque eram custeadas essencialmente com a contribuição dos próprios associados.

Ao longo do tempo, o esporte vai se transformando e deixando o amadorismo, incrementando a competitividade, e, conseqüentemente, deixa de ser possível a manutenção das associações com as contribuições de seus associados. Caminha para uma prática profissional cujas competições passam a exigir elevados investimentos. Entretanto, a mesma profissionalização não se verificou na gestão dessas entidades desportivas.

Os grandes debates originados a partir dessa evolução podem ser explicados com alguns números retirados de levantamento realizado⁶ com base nas publicações dos balanços financeiros dos 24 principais clubes de futebol de 2018, relativos aos últimos 5 anos.

Somente no ano de 2018, o faturamento total – soma de todos os valores arrecadados por esses clubes – ficou em R\$ 5,1 bilhões, uma queda de 2% com relação ao ano anterior, enquanto o endividamento chegou ao patamar de R\$ 7,2 bilhões, que representa um aumento de 2%, também comparado a 2017, indicando a existência de um problema na gestão das entidades desportivas.

As discussões travadas para tentar enfrentar essa questão raramente se debruçam sobre as raízes que o originaram, mesmo diante da importância do futebol para a economia e o impacto negativo que pode representar quando mal gerido.

Há algum tempo surgiram os primeiros fiéis defensores da adoção, a todo custo, de uma estrutura empresarial para as entidades desportivas, acreditando que a solução sempre estará na reprodução de experiências estrangeiras nesse sentido. A eles se contrapõem aqueles que a refutam veementemente, em razão de uma visão romantizada sobre o futebol.

Existem diversas variáveis a serem observadas, por exemplo, a autonomia constitucionalmente garantida às entidades desportivas, o fator cultural e a forma específica com o que o futebol é tratado no país, a conveniência do Estado em regular um segmento de mercado tão particular e específico, bem como os reais interesses daqueles que se encontram em cada extremo do debate para apontar uma única solução – ou se adota uma estrutura empresarial, ou se mantém o atual *status quo*.

⁶ CAPELO, Rodrigo. Análise: finanças do futebol brasileiro pioram em 2018 com estagnação e mais dívidas. 2019. Disponível em <<https://globoesporte.globo.com/blogs/blog-do-rodrico-capelo/post/2019/07/11/analise-financas-do-futebol-brasileiro-pioram-em-2018-com-estagnacao-e-mais-dividas.ghml>>. Acesso: 15 ago. 2019.

Aqui, diferentemente da maioria de outros estudos, propõem-se examinar a ideia do Clube-empresa no futebol, tanto sob aspectos legais, quanto sob os práticos. Não se pretende apresentar uma resposta absoluta e universal, mas, sim, fornecer subsídios para que a decisão sobre o modelo a ser adotado por cada entidade desportiva melhor se adeque a sua particular realidade, desmistificando os discursos extremos e inflexíveis para propor uma nova reflexão a respeito do tema.

Será necessário analisar, antes de qualquer outra coisa, os potenciais efeitos gerados pela adoção de estruturas empresariais para explorar a atividade esportiva, apresentando alguns exemplos de experiências estrangeiras para melhor ilustrar o raciocínio.

Em seguida, dedicar-se-á ao exame das alternativas de transição para o modelo empresarial, tanto aquelas já existentes, como as que estão sendo formuladas no âmbito do legislativo em maior evidência. Devido a essas iniciativas legislativas em curso, também investigaremos a própria conveniência da intervenção do Estado para regular e determinar as estruturas de um mercado tão especializado e peculiar.

Finalmente, caberá trazer à tona as soluções já apresentadas, introduzidas e assimiladas por algumas entidades desportivas, verificando as experiências nacionais e os resultados obtidos.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Os efeitos da adoção de uma estrutura empresarial pelas entidades desportivas

A análise da problemática se iniciará sob a perspectiva dos possíveis efeitos esperados da transição do regime de associações civis para o empresarial nas entidades desportivas, apresentando algumas experiências análogas mundo afora.

Para isso, é necessário primeiro entender quais são as principais fontes de financiamento da atividade explorada pelas entidades desportivas, como elas evoluíram com o tempo e, depois, avançar sobre os impactos mais evidentes que decorrerão dessa mudança de paradigma.

2.1.1. As principais fontes de financiamento das entidades desportivas

No contexto histórico do surgimento das entidades desportivas no país, o formato de associação civil era o que melhor se compatibilizava com sua atuação e com os anseios daqueles que se reuniam para a prática desportiva com objetivo puramente lúdico e social. Sob esse

formato, as atividades eram custeadas, quase que exclusivamente, pelas contribuições dos indivíduos associados.

Com a evolução do esporte sob o aspecto competitivo, sua prática profissional passa a demandar cada vez mais investimentos e faz crescer o interesse pelas competições disputadas, atraindo a atenção daqueles que viram no esporte uma oportunidade de negócio.

Há uma conexão direta entre o estreitamento das relações com o capital da iniciativa privada com o crescimento da competitividade, da necessidade de maiores investimentos e do interesse do público em geral⁷. A fim de sustentar esse custo progressivamente maior com a contratação e pagamento dos melhores atletas e da melhor infraestrutura, cria-se a exigência de explorar economicamente o futebol, como um verdadeiro produto.

Assim, tudo o que envolve o futebol e suas competições, direta ou indiretamente, se torna objeto de mercantilização – o ingresso para assistir uma partida, os produtos comercializados durante o espetáculo, a camisa do seu time ou jogador favorito, a bandeira com as cores que te identificam como parte de uma massa de fanáticos etc.

Um grande marco para a exploração do futebol como produto foi a consolidação da televisão, que permitiu a utilização do espetáculo desportivo como meio de publicidade e propaganda⁸. Diante de sua incessante e crescente popularidade e da difusão midiática de suas competições, o futebol surge como um meio extremamente eficiente de divulgação comercial para as empresas e seus produtos. Elas passam a estampar e vincular suas marcas ao espetáculo, em troca de uma contraprestação financeira, os chamados contratos de patrocínio e publicidade – mais uma forma de obter recursos para as entidades desportivas.

Além do patrocínio e da publicidade, os direitos de transmissão das competições passam a ser negociados com grandes canais de rádio e de televisão (atualmente se estendendo, também, à internet e as formas de *streaming*). Os contratos envolvem valores cada vez maiores, consolidando-se como uma das mais relevantes fontes de financiamento da atividade.

Paralelamente à mercantilização dos produtos relacionados ao espetáculo do futebol, foi estabelecido outro mercado para as entidades desportivas – a “compra e venda de atletas”⁹. Sendo os jogadores aqueles que podem influenciar nas disputas de forma efetiva e direta, contar com os melhores em sua equipe torna-se fundamental. Nesse contexto, encontram-se as

⁷ MELHO FILHO, Álvaro. O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 4.

⁸ TUBINO, Manoel José Gomes. Dimensões sociais do esporte. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 54.

⁹ Apesar da expressão “compra e venda” ser utilizada usualmente, tecnicamente falando, não se enquadra na aceção jurídica do contrato de compra e venda.

transações envolvendo os atletas, as quais envolvem elementos controversos e muito discutidos, mas que não serão objeto de análise no presente estudo.

O fato é que essas transações também se tornam importante fonte de financiamento para o futebol. Apenas para ilustrar essa relevância, citam-se as recentes transações envolvendo os atletas Vinicius Júnior¹⁰ e Rodrygo Goes¹¹, ambos negociados antes de seus 18 anos de idade, cada um pelo valor de 45 milhões de euros.

O financiamento direto dos fiéis torcedores das entidades desportivas é mais uma forma de capitalização. Ele é materializado nos programas de sócio-torcedor, mecanismo encontrado para obter recursos diretamente da massa de apoiadores, os quais, importante salientar, não se confundem com os associados.

Os associados são aqueles que participam da vida das entidades enquanto clube social, utilizando de sua estrutura de serviços e bens disponibilizados, tais como piscinas, área social e de lazer, quadras esportivas etc. Por outro lado, os sócios-torcedores representam as pessoas ligadas à entidade única e exclusivamente pelo vínculo esportivo.

Resumidamente, as transformações havidas no mercado do futebol conduziram às entidades desportivas a encontrarem diversas formas de gerar receitas para financiar os investimentos no esporte. A mercantilização do futebol é intensa, as fontes de financiamentos se diversificaram, mas, apesar disso, os clubes se encontram em grave crise financeira, com passivos enormes e dificuldades para gerar novas receitas.

Como forma de resposta à crise instalada, muitos apontam a transição da estrutura de associação civil para o regime empresarial-societário como solução e, para melhor conceber essa hipótese, realizar-se-á um prognóstico dos seus possíveis efeitos.

2.1.2. As consequências de um modelo empresarial para as entidades desportivas

A consequência imediata e lógica da transição que se propõe às entidades desportivas, de associação civil para sociedade empresária, é a alteração de regime legal – a inaplicabilidade das normas referentes às entidades sem fins lucrativos, e sua subordinação às normas que regem a atuação empresarial.

¹⁰ CASTRO, Vinicius. Fla fecha com Real Madrid e acerta venda de Vinicius Jr. por R\$ 164 milhões. 2017. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2017/05/20/fla-fecha-com-real-madrid-e-acerta-venda-de-vinicius-jr-por-r-154-milhoes.htm>>. Acesso em: 15 ago 2019.

¹¹ SANTOS, Gabriel dos. Rodrygo, do Santos, assina contrato com o Real Madrid até 2025. 2018. Disponível em: <<https://globoesporte.globo.com/sp/santos-e-regiao/futebol/times/santos/noticia/rodrygo-do-santos-assina-contrato-com-o-real-madrid-ate-2025.ghtml>>. Acesso em: 15 ago 2019.

Com isso, passa-se a permitir a distribuição dos resultados financeiros positivos àqueles que se vincularem para a criação da sociedade empresária com o intuito de explorar economicamente o futebol profissional.

O regime fiscal aplicado às entidades desportivas por igual será alterado, tendo em vista que, sob o regime empresarial, não farão jus à isenção tributária que beneficia às associações civis dedicadas à prática desportiva, estabelecida pela Lei n. 9.532/1997 (art. 15 e 18).

Recolher tributos como qualquer outra sociedade empresária trará impactos nos custos de manutenção dos clubes de futebol. Lembre-se que algumas entidades desportivas chegaram a ser autuadas pela Receita Federal, mas reverteram a cobrança dos tributos ainda no âmbito do processo administrativo fiscal, apoiados na isenção gozada enquanto associações civis.

A título ilustrativo, em um desses processos administrativos¹², o *Club Athletico Paranaense* foi objeto de autuação em que se exigia o pagamento de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, referente apenas aos anos de 2005 a 2009, com valores estimados em torno de R\$ 100 milhões. Para clubes em situação financeira já fragilizada, o resultado da incidência de carga tributária muito mais elevada poderá ser significativa.

Considerando esse quadro financeiro, no qual os clubes já possuem dívidas exorbitantes e ainda terão seus custos elevados, outra questão importante para se considerar dentro do regime empresarial é a sujeição à Falência e à Recuperação Judicial.

Basta analisar os números de faturamento e endividamento apresentados na introdução para reconhecer que as entidades desportivas não são capazes de liquidar suas dívidas com o patrimônio e recursos que hoje têm disponíveis, revelando verdadeira crise financeira^{13 e 14}. É nesse contexto que, assumindo a forma empresarial, os clubes estarão sujeitos à eventual Falência ou Recuperação Judicial.

A partir do momento em que as entidades desportivas se constituírem como sociedade empresária, em tese, seus credores poderão requerer sua falência, e as consequências disso poderão ser irreversíveis.

Há controvérsias, porém, a respeito da possibilidade de entidades desportivas que assumirem a forma empresarial imediatamente se sujeitarem à Recuperação Judicial. A discussão gira em torno do direito de se valerem do tempo de exercício da atividade sob a forma

¹² BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Recurso Especial do Contribuinte n. 10980.726897/2011-23. Relatora: Cristiane Silva Costa. Acórdão: 9101-003.648. 3 de julho de 2018.

¹³ TOMAZETTE, Marlon. Curso de direito empresarial: falência e recuperação de empresas. São Paulo: Atlas, 2011. p. 3.

¹⁴ GARELLA, Mario. *Il concordato stragiudiziale: strategie e metodi per il risanamento dell'impresa*. Napoli: Sistema Editoriali, 2003. p. 19.

de associações civis para cumprir o requisito temporal exigido pela legislação de regência^{15 e 16}. Todavia, essa discussão não será abordada aqui, estando fora do escopo inicial.

Lembre-se que, nos termos da lei, o devedor só pode requerer a recuperação judicial quando exercer regularmente sua atividade há mais de dois anos (art. 48, Lei 11.101/05).

Fatores que poderão minimizar as consequências financeiras e econômicas negativas antes descritas serão as novas possibilidades de capitalização das entidades desportivas que adotarem o modelo empresarial, cujas principais regras de organização estão disciplinadas no Código Civil Brasileiro em vigor.

Assim, em comum à quase totalidade dos tipos societários, está a possibilidade de negociação de suas cotas, ou ações, com investidores interessados na exploração da atividade econômica. De forma exclusiva àqueles que se organizarem sob a forma de sociedade anônima abre-se, ainda, a possibilidade para emissão de debentures¹⁷.

Um aspecto extremamente relevante, e ao mesmo tempo controverso, relativamente ao modelo empresarial é a eventual contraposição dos fins da atividade econômica (lucro) com a preservação dos interesses esportivos do clube. Dependendo da forma adotada para realizar a transição entre os modelos, caso não sejam implementados mecanismos para resguardar os interesses esportivos, existe o iminente risco de a finalidade lucrativa se sobrepor à esportiva.

A essa conjuntura soma-se uma potencial inconstância e falta de uniformidade na direção das entidades desportivas, como decorrência de eventuais trocas de controle societário. Embora isso também ocorra de outros modos no modelo de associação civil, existe alguma estabilidade pela determinação estatutária quanto à duração do mandato da diretoria eleita.

Por outro lado, essa transição para o modelo empresarial poderá representar ruptura com as atuais estruturas demasiadamente engessadas, características da organização sob a forma de associação civil¹⁸.

Isso pois, em se tratando de associação civil que deve cumprir uma função social, a atuação é limitada pelos objetos e objetivos insculpidos em seu estatuto. As implicações dessa limitação são das mais variadas, desde a impossibilidade de praticar determinados negócios

¹⁵ A título exemplificativo – Enunciado 97 da III Jornada de Direito Comercial do CJF: “O produtor rural, pessoa natural ou jurídica, na ocasião do pedido de recuperação judicial, não precisa estar inscrito há mais de dois anos no Registro Público de Empresas Mercantis, bastando a demonstração de exercício de atividade rural por esse período e a comprovação da inscrição anterior ao pedido”.

¹⁶ Também a respeito da possibilidade de deferimento da RJ flexibilizando o requisito temporal, ver recente acórdão proferido pela Quarta Turma do STJ no REsp 1.800.032.

¹⁷ Salienta-se, porém, que somente as companhias abertas, com registro na CVM (Comissão de Valores Mobiliários), podem efetuar emissões públicas de debêntures.

¹⁸ COSTA, Fabiano de Oliveira. Estruturação jurídica do clube-empresa. 2012. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade FUMEC – FCH. p. 45.

jurídicos envolvendo seu patrimônio, até mesmo a restrição à atuação em segmentos não abrangidos em seu escopo.

Destaca-se, ainda, a possível despolitização na gestão dos clubes e a quebra da instrumentalização das atuais estruturas administrativas, como o exemplo das Assembleias Gerais, que contam com um número enorme de participantes e dificultam as tentativas de modernização da gestão.

Ainda sob a perspectiva estrutural, caso as entidades desportivas se organizem como sociedades empresárias, teoricamente, passarão a contar com uma estrutura interna mais profissionalizada e transparente – órgãos de administração e fiscalização próprios a esse regime jurídico. Essa nova estruturação administrativa confere certa estabilidade e segurança no ambiente de negócios, inclusive no mercado de créditos, possibilitando melhores condições para viabilizar investimentos e pagar dívidas.

Também é fundamental salientar a expectativa de maior responsabilização dos dirigentes por seus atos de gestão, ao menos no que diz respeito à fiscalização e cobrança. Diz-se expectativa, pois atualmente já existem mecanismos que preveem algum grau de equiparação quanto à responsabilidade dos administradores das entidades desportivas ainda que sob o regime das associações civis, conforme será explicitado abaixo.

Apresentadas, em suma, as principais consequências esperadas da transição de modelos, passa-se à análise de sistemas jurídicos-desportivos estrangeiros com maior sucesso econômico e competitivo, dois em especial, cada qual com sua peculiaridade – o inglês e o alemão.

2.1.3. As experiências estrangeiras:

Seguindo a diretriz proposta para o presente trabalho, será feita uma breve síntese dos sistemas jurídicos-desportivos com fundamentos e estruturas distintas, com o intuito de assimilar o que cada um pode oferecer.

De um lado tem-se o modelo inglês, indiscutivelmente aquele com maior viés mercadológico, e do outro o modelo alemão, também bastante evoluído nesses aspectos, mas com o vestígio de uma visão ainda ligada às raízes sociais do futebol.

A escolha desses dois sistemas para uma análise mais substancial tem base em *ranking* divulgado¹⁹ com os trinta clubes de futebol com maior faturamento. Entre os vinte primeiros

¹⁹ DELOITTE. Deloitte Football Money League 2019. 2019. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/sports-business-group/articles/deloitte-football-money-league.html>>. Acesso em: 15 ago 2019.

nove estão na Inglaterra, disparado o país com maior representação, e três na Alemanha, empatada com a Espanha e com um representante a menos que a Itália.

Apesar de a Itália possuir mais representantes na lista, a situação política de seu sistema, com inúmeros casos de corrupção, desencoraja exame mais aprofundado. Já a Espanha, contando com três representantes na lista – inclusive os dois primeiros colocados, será afastada em razão de seus dois clubes com maior faturamento se estruturarem ainda sob a forma de associação civil, gerando incompatibilidade com a análise aqui pretendida.

Outro fator determinante foi a adoção pelos clubes de futebol, na Inglaterra e na Alemanha, dos tipos societários já existentes nos seus respectivos ordenamentos jurídicos, sem a necessidade de atuação do Estado para criar estruturas, o que também se harmoniza com a linha do estudo.

Na Inglaterra, os clubes de futebol surgiram e evoluíram em contexto que demandou desde o princípio a adoção de modelos empresariais. Assim organizados, nos momentos de crise foram obrigados a abrir seu capital para investidores externos.

Essa situação provocou duas mudanças drásticas em seu sistema desportivo. A primeira foi o recebimento de investimentos provenientes do mundo inteiro, tornando seu produto globalizado e seu mercado de atuação mais atrativo. A segunda mudança decorrente dessa abertura ampla ao capital externo consistiu no aporte de recursos cada vez em mais elevada monta, tornando-se o mercado de futebol com maior poder financeiro no mundo.

A despeito de se reconhecer a potência econômica do mercado de futebol na Inglaterra, o modelo escolhido resultou na dissonância entre os interesses econômicos e desportivos.

Alguns dos clubes mais tradicionais – consequentemente, os que possuíam marca mais valiosa – foram adquiridos por investidores pouco preocupados com o desempenho desportivo, desde que a atividade seja lucrativa. Dentre esses, muitos perderam sua relevância e/ou faliram, outros tiveram sua identidade completamente alterada, enquanto alguns ainda tentam sobreviver a essa mudança extremada.

Já os clubes de futebol na Alemanha surgiram e evoluíram sob o formato de associações civis, com poucas exceções, e, diante do cenário de crise financeira, vislumbraram no regime empresarial uma possível saída.

Diferentemente da ampla abertura verificada em outros países, a Alemanha criou um sistema para proteção dos interesses futebolísticos e históricos das entidades desportivas, enquanto associações civis. Esse sistema é pautado pela regra dos “50 + 1”, possibilitando a abertura aos investimentos externos, desde que a associação civil mantivesse cotas ou ações

suficientes para ter a maioria simples nas deliberações sociais. Existem algumas exceções e peculiaridades que não serão aqui tratadas, por não serem objeto do estudo pretendido.

O modelo alemão permitiu, ao mesmo tempo, a entrada de investimentos externos e o resguardo dos interesses desportivos. A diferença reside na restrição ao controle daqueles estranhos às associações civis que conceberam as sociedades empresárias atuantes no mercado, ocasionando, também, limitação quantitativa da injeção de capital.

Os dois sistemas sofrem críticas internas e geram movimentos visando uma possível reformulação. No inglês, há forte clamor na direção do retorno à abordagem social que respeite as origens de cada entidade desportiva, enquanto no alemão reivindicam a necessidade de abertura total ao capital externo, a fim de competir financeiramente com os outros mercados.

Em apertada síntese, são claros os impactos positivos e negativos no modelo empresarial, além da inexistência de fórmula a ser seguida. Em todo caso, é necessário examinar as possibilidades de transição do modelo de associação civil para o empresarial no Brasil – tanto as já existentes, quanto aquelas que ainda são propostas no âmbito legislativo, levando em consideração aspectos referentes à atuação do Estado como regulador da atividade econômica.

2.2.As possíveis formas para a transição de modelos no futebol

A segunda parte da discussão teórica terá enfoque nas formas à disposição das entidades desportivas para efetivar a transição entre os modelos aqui discutidos – das associações civis e o empresarial, começando por uma síntese daquelas já existentes no sistema jurídico brasileiro.

Em um segundo momento, estando diante de iniciativas legislativas para alterar as estruturas consolidadas no setor econômico do futebol, será importante examinar a atuação do Estado como agente regulador. Essa investigação se dará sob a perspectiva da legitimação e da efetividade das medidas regulatórias, em especial diante da complexidade técnica do setor e da assimetria de informações detidas pelo Estado e pelo mercado.

Por fim, apresentadas as formas já disponíveis atualmente, e introduzida, brevemente, a questão da atuação do Estado em determinados setores da economia, faremos uma análise a respeito das propostas legislativas que pretendem alterar o sistema vigente.

2.2.1. Formas já admitidas no direito brasileiro

O estudo mais aprofundado sobre a adoção pelas entidades desportivas de estruturas empresariais se revela importante para derrubar alguns mitos construídos em torno do assunto.

Um deles é a suposta inexistência de estruturas legais capazes de viabilizar o regime empresarial para clubes de futebol. Alega-se, de forma precipitada, que o sistema jurídico brasileiro não fornece meios adequados, justificando a atuação direta do Estado nas estruturas do mercado para alterar esse quadro.

Além da reivindicação por uma mudança nas estruturas do mercado, muitos ainda defendem a necessidade de criação de novo tipo societário, exclusivo à exploração econômica do futebol. O fazem com base em suposta incongruência entre os tipos societários já existentes e a atividade do futebol.

Na verdade, o cenário se apresenta diametralmente oposto a essa crença precipitada, até porque a ideia de transição entre os modelos de associação civil e empresarial no futebol brasileiro não é recente, tampouco inovadora.

As tentativas legislativas para impulsionar essa transição retrocedem até o início dos anos 90, com a edição da Lei n. 8.672/93 (Lei Zico), quando, pela primeira vez, a legislação brasileira previu expressamente a possibilidade e faculdade de clubes de futebol explorarem a sua atividade por meio de sociedade empresarial.

O art. 11 do diploma legal facultava às entidades desportivas gerir suas atividades por meio de “*sociedades com fins lucrativos*”, desde que adotassem as formas nele previstas: a transformação em sociedade comercial; a constituição de sociedade comercial, com a manutenção da maioria de capital com direito a voto; a contratação de sociedade comercial para gerir as atividades profissionais do futebol.

Em 1998 foi editada a Lei Pelé que, com a redação original do seu art. 27, tornou as atividades relacionadas a competições de atletas profissionais privativas àqueles que adotassem o regime empresarial, prevendo prazo de dois anos para os clubes se ajustarem à nova legislação. Contudo, por diversas razões – que não serão aqui abordadas – o dispositivo foi reformulado algumas vezes, retirando, por fim, a obrigatoriedade do regime empresarial.

Ocorre que, antes mesmo das iniciativas de mudança advindas do Poder Legislativo, o futebol brasileiro já havia experimentado uma interseção com a gestão empresarial na parceria firmada entre Palmeiras-SP e a Parmalat, ainda em 1992 e vigente até 2000.

Além dessa experiência principal, algumas outras já foram intentadas sob os mais diversos formatos, desde patrocínios com contrapartidas políticas e co-gestões, até mesmo com a transformação em, ou criação de, sociedade empresária específica para administrar o futebol.

Dentre essas inúmeras experiências desenvolvidas no país, algumas já se encerraram, outras perduram até os dias atuais. Algumas tiveram resultados positivos, outras nem tanto. O

importante aqui é compreender que o sistema jurídico brasileiro já proporciona meios suficientes para que as entidades desportivas adotem uma estrutura empresarial.

No direito privado, com exceção dos impedimentos legalmente previstos, seus agentes possuem ampla liberdade de atuação, cabendo aos interessados utilizar sua criatividade para conduzir a transição do modelo de associação civil ao empresarial da forma que melhor lhes servir. Os clubes, então, podem se valer de todos os meios e instrumentos disponíveis, desde que não haja proibição expressa em lei, isto é, o que não é categoricamente proibido, será permitido.

A despeito disso, verificamos algumas tentativas do Estado para interferir no sistema vigente. Duas propostas legislativas com esse viés estão em evidência e demandam maior reflexão. Porém, antes de realizar uma análise específica a respeito delas, convém examinar o papel do Estado enquanto ente regulador.

2.2.2. A atuação do Estado nos setores da economia

A relação do Estado com a economia sofreu mudanças profundas no decorrer do tempo, principalmente no que diz respeito a intensidade e forma de atuação e intervenção.

A propósito, a ordem econômica estabelecida pela atual Constituição, seguindo uma tendência mundial, indica o afastamento da atuação direta do Estado de determinadas áreas da economia e limita sua atuação normativa e reguladora, veja-se:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Isto posto, constata-se uma concentração da atuação estatal direta naquelas áreas de interesses essenciais e indispensáveis da sociedade – educação, saúde, meio ambiente etc.²⁰, enquanto nas demais ele atuará indiretamente, com a finalidade de manter o equilíbrio no sistema e corrigir eventuais falhas de mercado.

²⁰ CARLEZZO, Eduardo. Direito Desportivo Empresarial. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004. p. 41.

Essas alterações no comportamento do Estado foram percebidas, principalmente, a partir de uma ressignificação das suas funções perante a sociedade e do aprofundamento do estudo das teorias regulatórias, tanto pelos juristas, quanto pelos economistas.

Além de outras questões, esses fatores significaram uma mudança quanto aos objetivos e critérios da regulação, conferindo importância à sua adequação como forma de legitimá-la. Com o tempo, os estudos convergiram para determinar alguns critérios essenciais norteadores da atividade reguladora.

Alguns dos mais relevantes referem-se à avaliação da medida quanto à *i*) eficácia, sendo a busca pela melhor destinação dos recursos; *ii*) necessidade e proporcionalidade, partindo da análise entre custos, possíveis benefícios e alternativas menos gravosas para evitar projetos contraproducentes; *iii*) adequação com os objetivos pretendidos; e *iv*) intensidade dos efeitos previsíveis no mercado.

Como forma de evitar as indesejáveis falhas de regulação e possibilitar decisões mais qualificadas e eficientes, surge a Análise dos Impactos Regulatórios (AIR) – processo de identificação do problema e avaliação dos custos e benefícios das alternativas regulatórias²¹.

Seguindo esse processo de análise com a complexidade exigida e observando os limites constitucionais, torna-se possível identificar e controlar investidas incompatíveis com a realidade econômica e social do segmento, permitindo maior adequação com a medida regulatória pretendida²².

Contudo, observa-se que na prática regulatória os agentes do Estado raramente se adequam à metodologia e aos critérios indicados para a estipulação das medidas desejadas, até porque há fatores externos que influenciam decisões político-normativas.

Devido a essa inadequação entre o mecanismo escolhido e os fins perseguidos aparecem as falhas de regulação, quando a medida imposta se revela no mínimo ineficiente, podendo ainda ocasionar graves conflitos sistêmicos dentro do setor regulado.

Uma das causas das falhas de regulação é a assimetria de informações entre o Estado e o mercado que pretende regular. Isso ocorre principalmente em segmentos mais especializados, nos quais os agentes estatais dificilmente terão o conhecimento fático e técnico que aquela área específica demanda.

²¹ Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), OECD (2008), p. 3. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/44789472.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2019.

²² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da Regulação Estatal: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 263.

Cass Sunstein²³ ainda aponta outros motivos para falhas de regulação. Destacamos, notadamente, o erro na avaliação do problema para determinar a solução, a falta de antecipação quanto aos possíveis efeitos colaterais e, ainda, a rigidez da legislação, podendo limitar excessivamente a atuação dos agentes do mercado.

É precisamente nesse cenário que se enquadra a maioria das iniciativas legislativas de modernização e regulação das estruturas do futebol, com algumas poucas exceções. Isso porque esse mercado é um dos mais complexos e peculiares, envolvendo diversos fatores alheios à exploração da atividade econômica em si que, dificilmente, poderão ser antecipados e corretamente mensurados por aqueles que não atuam diretamente nele.

Por essas razões faz-se necessário ponderar se seria conveniente e eficiente a regulação direta e incisiva do Estado nesse mercado tão específico, ainda mais quando se verificam tentativas de mudanças drásticas e imediatistas, como as que estão em curso no âmbito legislativo e serão a seguir examinadas.

2.2.3. Iniciativas legislativas em curso e suas falhas

Como assevera Ruy Pereira²⁴, os estudiosos do assunto devem avaliar as medidas regulatórias do Estado, com ênfase na sua eficiência e eventuais falhas.

As principais iniciativas legislativas em evidência no momento são: *i*) o Projeto de Lei n. 5.082/2016, cujo mais relevante aspecto é a criação da Sociedade Anônima do Futebol (SAF), aqui tratado como “Projeto SAF”; e *ii*) um anteprojeto de lei ainda não apresentado, mas já amplamente divulgado na mídia e, supostamente, conta com maior apoio do Estado, ora denominado simplesmente “Anteprojeto”.

Ambas iniciativas têm origem no Poder Legislativo e, ao buscarem alterar substancialmente o sistema econômico do futebol, confrontam os limites e critérios balizadores da atividade reguladora do Estado antes explanados.

No Projeto SAF a colisão é mais evidente, pois pretende criar uma estrutura societária própria e única para a exploração econômica do futebol (Sociedade Anônima do Futebol – SAF). Todavia, quando o Estado regulador altera conceitos e modifica regimes societários, como no caso de criação de tipos específicos para determinadas atividades, existe um risco à

²³ SUNSTEIN, Cass. *After the rights revolution. Reconceiving the regulatory State*. Cambridge, Harvard University, 1990.

²⁴ CAMILO JUNIOR. Ruy Pereira. *Direito societário e regulação econômica*. São Paulo: Manole, 2018. p. 272.

segurança jurídica em si, enquanto se abre espaço para discutir eventual limitação da atividade e conflitos sistêmicos²⁵.

É de todo desejável possibilitar às entidades desportivas a livre escolha entre os tipos societários já existentes, inquestionavelmente adequados e eficazes para o exercício das atividades econômicas vinculadas ao futebol. Não há razão que justifique a criação de uma nova estrutura, já que a legislação propositalmente permite uma maleabilidade para adequá-los à atividade desenvolvida.

O comando do art. 50 do Projeto SAF é outro ponto altamente questionável. Nele se prevê o “regime especial e transitório de apuração de tributos federais” (“Re-fut”). Na verdade, esse dispositivo legal acaba por instituir, para as entidades desportivas que se constituírem como SAF, um regime tributário análogo ao das sociedades empresárias optantes pelo Simples.

A deficiência na intervenção estatal é manifesta. É contrário à Constituição Federal ao conceber um critério especial de tributação por Lei Ordinária. A Lei Maior reserva à Lei Complementar o tratamento dessa matéria (art. 146 c/c o art. 146-A da CF/88). É insustentável defender a constitucionalidade desse novo regime por Lei Ordinária amparado no fato de ser ele transitório. Aliás, a criação do Simples para micro e pequenas empresas, que recebem proteção especial da própria Carta Política, exigiu a edição de Lei Complementar.

É por igual evidente que o Projeto SAF, em verdade, cria por Lei Ordinária um novo tributo, estabelecendo normas gerais quanto à hipótese de incidência, base de cálculo e os sujeitos passivos, em afronta ao disposto no art. 146 da CF.

Em relação ao Anteprojeto, como ainda não está formalizado, a análise caminhará a partir das informações a que sobre ele se deu publicidade.

Assim, do que se tem conhecimento, pretenderia alterar normas da Recuperação Judicial, criando exceções exclusivas para entidades desportivas que adotarem o regime empresarial. Afastaria, por exemplo, a exigência temporal de dois anos de exercício regular da atividade para o requerimento da recuperação e acabaria com privilégios de alguns créditos.

Planejaria, ainda, interferir no procedimento de eventual falência dessas entidades, criando procedimento absolutamente teratológico: falindo a sociedade empresária que administra o futebol profissional, a administração dessa atividade seria “devolvida” para a associação civil originária, e a sociedade empresária, sem esse ativo, responderia pelos débitos falimentares, independentemente da sua situação financeira e/ou econômica.

²⁵ CAMILO JUNIOR. Ruy Pereira. Direito societário e regulação econômica. São Paulo: Manole, 2018. p. 218 e 219.

Almejaria fazer um novo refinanciamento das dívidas das entidades desportivas, olvidando por completo já ter ocorrido, em 2015, parcelamento com esse mesmo fim. É outra clara intervenção ineficaz e inoportuna do Estado, que estimula o endividamento e cria nos administrados a percepção de um Estado paternalista que sempre buscará uma forma de equacionar esses débitos, incentivando o comportamento que justamente se pretende evitar.

O que se vê, portanto, são iniciativas legislativas alheias à realidade do setor, sem o completo domínio de todos os seus elementos, e que visa, ao fim e ao cabo, apenas dar satisfação política, mas sendo complacente com as péssimas práticas de má-administração, responsáveis pelas enormes dívidas das entidades desportivas, que persistirão acaso não promovida uma mudança cultural.

2.3.As medidas concretas e alternativas ao regime empresarial

O atual sistema jurídico do esporte contempla medidas regulatórias que, aliadas à algumas práticas passíveis de serem adotadas pelas próprias entidades desportivas, emergem como mecanismos ajustados para a recuperação da saúde e do equilíbrio financeiro do setor.

A origem dos problemas enfrentados no futebol, notadamente financeiros, não reside na forma jurídica de organização das entidades desportivas, se empresarial ou de associação civil. O descompasso experimentado tem raízes outras. Está na irresponsabilidade dos seus dirigentes para administrá-las. Nesse sentido, mostrar-se-ia muito mais eficaz, no âmbito do legislativo, estatuir formas mais duras para coibir as práticas de gestão indesejáveis.

2.3.1. As alternativas menos onerosas e mais eficientes

Como visto, a intervenção estatal na economia será eficiente se for ajustada ao problema corretamente identificado e forem respeitados os limites constitucionais de atuação do Estado.

No caso das entidades desportivas, parece não haver dúvidas de que a correta identificação do problema econômico e financeiro por elas enfrentado aponta para a sua má-administração, seja por amadorismo, seja por má-fé mesmo de seus dirigentes. Todavia, as soluções legislativas pretendidas parecem não ajustadas.

Basta ver que o Projeto SAF e o Anteprojeto, além de intervirem excessivamente nas estruturas básicas do setor, induzindo a sua transição para o modelo empresarial, ambos ignoram o verdadeiro problema – a má- gestão.

Por certo, uma implacável fiscalização e efetiva responsabilização dos dirigentes das entidades desportivas, independentemente da sua organização jurídica (sociedade empresária ou associação civil), são formas concretas de coibir gestões ineficientes e irresponsáveis, e a legislação brasileira evoluiu bastante sob esse aspecto.

O Código Civil brasileiro de 2002 rompeu as barreiras da impunidade que antes imperavam e fixou os primeiros mecanismos para impor responsabilidades àqueles que não atuem em conformidade com a lei e nos limites dos poderes que lhes fossem conferidos (art. 47 e art. 50), veja-se:

Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.

A Lei Pelé também avançou especificamente em relação aos dirigentes esportivos, prevendo que: *“sujeitam os bens particulares de seus dirigentes ao disposto no art. 50 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, além das sanções e responsabilidades previstas no caput do art. 1.017 da Lei no 10.406”* (art. 27).

A Lei n. 13.155/15 (Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte – LRFE) criou o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT, *“com o objetivo de promover a gestão transparente e democrática e o equilíbrio financeiro das entidades desportivas profissionais de futebol”* (art. 2º), e também a Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT, incumbida da fiscalização das obrigações do PROFUT (art. 19).

É verdade que o referido Diploma Legal fez generosas concessões para que as entidades desportivas equacionassem suas dívidas, mas não se pode deixar de enfatizar a exigida contrapartida da adoção de um modelo de gestão pautado pela austeridade e eficiência, com base em preceitos de governança corporativa.

Essas intervenções estatais não trataram de interferências econômicas, ou da criação de um modelo para o mercado. Buscaram notadamente atingir as condutas dos dirigentes, exigindo-lhes maiores responsabilidade na gestão, mas, ao mesmo tempo, concedendo-lhes incentivos para assim agirem. Legitimada, pois, a regulação, na medida em que não interferiu

na autonomia e discricionabilidade de organização das entidades desportivas, agindo dentro de um ambiente de cooperação entre as esferas pública e privada²⁶.

Não restam dúvidas de que esse tipo de regulação se revela muito mais eficiente do que a criação de novas estruturas, ou ainda a alteração de um sistema estabelecido e consolidado, eis que, ao invés de determinar uma solução universal para os agentes econômicos, oferece instrumentos para que cada um determine sua melhor organização, dentro de sua realidade, por meio de práticas e objetivos benéficos²⁷.

A constatação da maior eficácia desse tipo de intervenção fica reforçada ao se realizar um breve cotejo das finanças de quatro clubes brasileiros – dois considerados “grandes” e dois “pequenos”, no que diz respeito à tamanho de torcida e representação nacional.

2.3.2. As experiências brasileiras

O jornalista Rodrigo Capelo²⁸ fez o levantamento dos balanços financeiros de entidades desportivas dos exercícios de 2014 a 2018. As informações por ele divulgadas são importantes para explicitar como, dentro dos limites da atuação constitucional do Estado, e tendo a correta identificação do problema, sua resolução passa mais pela organização interna e boa gestão da entidade administrativa, independentemente do regime adotado, do que por interferências econômicas no setor.

Uma estrutura administrativa organizada e provida de mecanismos de controle, aliada ao implemento da cultura interna de austeridade, com redução de custos e eficiência nos gastos, são soluções encontradas pelas entidades desportivas que têm apresentado melhoras financeiras significativas, com reflexos diretos na sua qualidade competitiva.

O Grêmio-RS, em 2014, faturou R\$ 202 milhões, mas devia R\$ 340 milhões. Em 2015 a situação se agravou ainda mais. O faturamento foi de R\$ 187 milhões e as dívidas somavam R\$ 352 milhões. Uma situação aparentemente irreversível, notadamente se examinada sob o modelo empresarial. Contudo, o clube teve sua gestão profundamente alterada, com forte empenho na redução e eficiência dos gastos e na geração de novas receitas.

²⁶ CAMILO JUNIOR. Ruy Pereira. Direito societário e regulação econômica. São Paulo: Manole, 2018. p. 248.

²⁷ CALABRÓ, Luiz Felipe Amaral. Teoria palco-platéia: a interação entre regulação e autorregulação do mercado de bolsa. 2010. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. p. 107 e 108.

²⁸ CAPELO, Rodrigo. Análise: finanças do futebol brasileiro pioram em 2018 com estagnação e mais dívidas. 2019. Disponível em <<https://globoesporte.globo.com/blogs/blog-do-rodrico-capelo/post/2019/07/11/analise-financas-do-futebol-brasileiro-pioram-em-2018-com-estagnacao-e-mais-dividas.ghtml>>. Acesso: 15 ago. 2019.

Trabalhou para reduzir a folha salarial, eliminou empréstimos para diminuir o pagamento de juros, trocou dívidas mais caras por outras que apresentavam menores custos com juros, fez melhores negociações com seus direitos de transmissão, enfim, aprimorou sua forma de gestão. Como resultado, foi gradativamente aumentando seu faturamento e reduzindo o endividamento, de sorte que em 2018 faturou R\$ 380 milhões e acumulava uma dívida de R\$ 265 milhões.

O Cruzeiro-MG, em 2014, tinha uma situação quase equilibrada. Faturou R\$ 222 milhões e tinha dívida de R\$ 224 milhões. Em 2015 teve faturamento de R\$ 289 milhões e seu endividamento atingiu a importância de R\$ 279 milhões.

No entanto, descuro-se da gestão e, em sentido contrário ao caminho escolhido pelo Grêmio, elevou os empréstimos bancários com recursos sendo usados para despesas ordinárias, aumentou sua folha de pagamento e acumulou dívidas trabalhistas. Como resultado, viu gradativamente seu endividamento superar em muito o faturamento, tanto assim que em 2018 faturou R\$ 330 milhões, mas a sua dívida já estava em R\$ 520 milhões.

Para melhor validar a análise, é importante também passar pelos resultados de entidades desportivas consideradas de “menor representação”.

O Athletico-PR, em 2014, faturou R\$ 131 milhões e apresentava endividamento de R\$ 99 milhões. O clube paranaense é tido como paradigma e pioneiro em muitos aspectos de boa administração, alcançando um padrão de crescimento consistente e sustentável. Em 2018 faturou R\$ 183 milhões e as dívidas somaram R\$ 49 milhões.

O Figueirense-SC possui a particularidade de ter desmembrado a administração do futebol profissional em 2017, transferindo-a para a sociedade empresária Figueirense LTDA. Em 2014, enquanto ainda ostentava a natureza jurídica de associação, teve faturamento de R\$ 42 milhões e apresentou endividamento de R\$ 61 milhões. Em 2018, já como sociedade empresária, faturou R\$ 24 milhões e o endividamento estava em R\$ 122 milhões.

O exame desses números, então, confirma que o problema não está na forma jurídica escolhida para se organizar. Há associações civis que estão tendo êxito financeiro e desportivo e outras que estão em declínio. Lado outro, a entidade desportiva que se organizou como sociedade empresária não alcançou sucesso financeiro e, muito menos, esportivo.

Constata-se, sem dificuldade, que a mudança de cultura interna nas entidades desportivas, e não sua organização jurídica, é que vem acompanhada do sucesso financeiro e esportivo e se apresenta como alternativa mais eficiente para superar a crise instaurada no futebol brasileiro. Não importa, assim, o modelo adotado, e sim a política e mentalidade daqueles comprometidos com as boas práticas de gestão e com um planejamento a longo prazo.

3. CONCLUSÃO

As entidades desportivas dedicadas ao futebol profissional evoluíram e ampliaram suas formas de atuação, passando por verdadeira ressignificação perante o esporte e a sociedade. Em decorrência da crescente competitividade e influenciadas pelo viés mercadológico, foram inseridas em um novo segmento da economia, em constante expansão.

Ao mesmo tempo em que buscaram novas fontes de financiamento de suas atividades e potencializaram aquelas já consolidadas, tiveram seus esforços suprimidos pelas décadas de gestões amadoras e ineficientes. A raiz desse problema encontrava-se na ausência de meios de fiscalização e responsabilização dos dirigentes encarregados de sua gestão.

Em função desse histórico de má-gestão financeira e econômica, as entidades desportivas se encontram com dívidas exorbitantes, aparentemente, de improvável quitação. Diz-se aparentemente pois, conforme relatado, existem casos em que os clubes estão revertendo esse cenário por meio de uma mudança cultural interna, estabelecendo parâmetros de transparência e boa gestão, aliados a um planejamento eficiente e pautado na austeridade.

Verificamos, também, que a legislação brasileira já avançou para buscar formas mais eficazes de fiscalização e responsabilização daqueles incumbidos da administração das entidades desportivas. Destaca-se, mais recentemente, a instituição do PROFUT, programa que estabeleceu princípios e práticas de transparência e responsabilidade fiscal e financeira na gestão do futebol, oferecendo o parcelamento especial de débitos como contrapartida.

Apesar dessas alternativas concretas para uma mudança gradativa e sustentável nas estruturas das entidades desportivas, existem aqueles que defendem cegamente a adoção do regime empresarial como resposta mais eficiente ao problema atual. Há, ainda, a crença na solução partindo da intervenção direta do Estado nas estruturas do mercado do futebol, como se constata nas iniciativas legislativas que pretendem alterar substancialmente o sistema já estabelecido e consolidado.

Todavia, a partir da noção dos critérios e limites para a efetivação de medidas de regulação estatal, em especial a eficácia, necessidade e proporcionalidade, devemos avaliar se de fato seria conveniente, ou até mesmo eficiente, atribuir ao Estado a tarefa de determinar as estruturas e os instrumentos aptos a reverter o atual quadro de crise no futebol.

Revela-se, portanto, mais adequado e conveniente outorgar às entidades desportivas a tarefa auto organizativa, a fim de permitir maior autonomia para a adoção das medidas mais ajustadas a cada realidade particular. Agindo assim, o Estado limita sua atuação na fixação de

objetivos e critérios a serem seguidos, sem abrir mão da incumbência de fiscalizar e coibir as práticas não desejadas.

Não se negam as virtudes do modelo empresarial para as entidades desportivas, apenas é necessário ponderar quanto *i*) à conveniência de o Estado intervir diretamente nesse segmento; *ii*) às alternativas menos drásticas já existentes; e *iii*) à necessidade de organização prévia ao movimento de adoção do regime empresarial.

As boas práticas de gestão, corporificadas na implementação dos ideais de sustentabilidade, transparência, eficiência, governança corporativa e *compliance* não são restritas às sociedades empresárias, podendo ser incorporadas também pelas entidades desportivas estruturadas sob a forma de associação civil.²⁹

A adoção das estruturas empresariais é, sim, uma excelente ferramenta para impulsionar o crescimento financeiro e administrativo das entidades desportivas. Porém, deverá ser precedida de reorganização interna, estrutural e financeira, com o intuito de propiciar um ambiente de estabilidade para a exploração sob o formato de sociedade empresária.

Por igual, vimos com alguns exemplos práticos de entidades desportivas brasileiras que essa reorganização independe do regime adotado, estando, de fato, ligada à boa gestão, embora existam algumas diferenças. Ao passo que o regime de associação civil proporciona a reestruturação com menores custos, o modelo empresarial oferece mais formas de capitalização.

Caberá, ao final, uma análise da situação fática de cada entidade desportiva, a fim de revelar as melhores alternativas adequadas a cada uma. Não existe fórmula mágica, tampouco receita única para a salvação, e sim um processo de mudança lento e gradual que deverá partir das próprias entidades desportivas, caso contrário, estaremos diante de mais uma tentativa fracassada de impulsionar a melhora por fatores externos.

Superado o mito do regime empresarial como salvação para as entidades desportivas, possibilitam-se discussões mais aprofundadas sobre questões mais específicas dentro da problemática dos “clube-empresas”.

Enfim, cabe a nós adentrar aspectos efetivamente relevantes e inovadores do tema, por exemplo, os modos mais eficientes para realizar a transição entre os regimes (considerando os aspectos financeiros e desportivos), a adequação de institutos do direito empresarial à realidade do futebol (recuperação judicial, falência, grupo de sociedades), etc., de acordo com a realidade fática e jurídica do sistema vigente.

²⁹ GRAZZIOLI, Airton; PAES, José Eduardo Sabo. *Compliance no terceiro setor: controle e integridade nas Organizações da Sociedade Civil*. São Paulo: Editora Elevação, 2018.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Recurso Especial do Contribuinte n. 10980.726897/2011-23. Relatora: Cristiane Silva Costa. Acórdão: 9101-003.648. 3 de julho de 2018.

CALABRÓ, Luiz Felipe Amaral. **Teoria palco-platéia**: a interação entre regulação e autorregulação do mercado de bolsa. 2010. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

CAMILO JUNIOR. Ruy Pereira. **Direito societário e regulação econômica**. São Paulo: Manole, 2018.

CAPELO, Rodrigo. **Análise: finanças do futebol brasileiro pioram em 2018 com estagnação e mais dívidas**. 2019. Disponível em <<https://globoesporte.globo.com/blogs/blog-do-rodrigo-capelo/post/2019/07/11/analise-financas-do-futebol-brasileiro-pioram-em-2018-com-estagnacao-e-mais-dividas.ghtml>>. Acesso: 15 ago. 2019.

CARLEZZO, Eduardo. **Direito Desportivo Empresarial**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

CASTRO, Vinicius. **Fla fecha com Real Madrid e acerta venda de Vinicius Jr. por R\$ 164 milhões**. 2017. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2017/05/20/fla-fecha-com-real-madrid-e-acerta-venda-de-vinicius-jr-por-r-154-milhoes.htm>>. Acesso em: 15 ago 2019.

COSTA, Fabiano de Oliveira. **Estruturação jurídica do clube-empresa**. 2012. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade FUMEC – FCH.

DELOITTE. **Deloitte Football Money League 2019**. 2019. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/sports-business-group/articles/deloitte-football-money-league.html>>. Acesso em: 15 ago 2019.

GARELLA, Mario. **Il concordato stragiudiziale**: strategie e metodi per il risanamento dell'impresa. Napoli: Sistema Editoriali, 2003.

GRAZZIOLI, Airton; PAES, José Eduardo Sabo. **Compliance no terceiro setor**: controle e integridade nas Organizações da Sociedade Civil. São Paulo: Editora Elevação, 2018.

MELHO FILHO, Álvaro. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1995.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica**: Técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2015.

OECD. **Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)**, OECD (2008), p. 3. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/44789472.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da Regulação Estatal**: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

REIS, Guilherme Guerra; LIMA, Renata Aparecida de. **Imunidade tributária para o Terceiro Setor**. São Paulo: Filantropia, 2016.

SANTOS, Gabriel dos. **Rodrygo, do Santos, assina contrato com o Real Madrid até 2025**. 2018. Disponível em: <<https://globoesporte.globo.com/sp/santos-e-regiao/futebol/times/santos/noticia/rodrygo-do-santos-assina-contrato-com-o-real-madrid-ate-2025.ghtml>>. Acesso em: 15 ago 2019.

SUNSTEIN, Cass. **After the rights revolution**. Reconceiving the regulatory State. Cambridge, Harvard University, 1990.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial**: falência e recuperação de empresas. São Paulo: Atlas, 2011.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Dimensões sociais do esporte**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VILANOVA, R. C. N. **Contribuição à elaboração de um modelo de apuração de resultado aplicado às organizações do terceiro setor**: uma abordagem da gestão econômica. 2004. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.